Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling

101878/R398/0.6

Beurs-WTC | 21st Floor | Beursplein 37 | PO Box 30188 | 3001 DD Rotterdam | The Netherlands
E info@fakton.nl | P +31(0)10 300 6000 | F +31(0)10 205 5373 | K.v.K. Rotterdam 24309047 | BTW nr. 8091.339.21.B01

Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling

Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Aeisso Boelman MSc
Erik Vlaming MSc
Peter Vlek
Mr. Jan Frans de Groot – Houthoff Buruma
Mr. Henk de Kat – DHK Tax & Legal

101878/R398/0.6
Rotterdam, 16 januari 2015

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

De laatste jaren is steeds meer belangstelling voor stedelijke herverkaveling. Versnipperd eigendom veroorzaakt relatief hoge verwervingskosten en vormt vaak een belemmering voor een efficiënte gebiedsontwikkeling. Stedelijke herverkaveling kan een katalysator in het ontwikkelproces zijn.

In juni 2014 presenteerde de Commissie Stedelijke Herverkaveling onder leiding van Duco Stadig de rapportage 'Grenzen Verschuiven'. De rapportage geeft een uitwerking van de mogelijkheid van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) werkt aan een wetsontwerp waarin stedelijke herverkaveling mogelijk een plek krijgt. Het Ministerie van I&M geeft aan dat met name voor wat betreft vrijwillige stedelijke herverkaveling op onderdelen nog onvoldoende informatie beschikbaar is om het wetsontwerp op te stellen. Eén van de onderwerpen waarover meer informatie nodig is, betreft de invloed van de wettelijke transactiekosten. De veronderstelling van het ministerie is dat wettelijke transactiekosten mogelijk een belemmering vormen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.

1.2. Vraagstelling

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vroeg ons te onderzoeken in hoeverre de wettelijke transactiekosten van ruil van grond en vastgoed een belemmering vormen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vroeg ons, wanneer dit het geval is, aan te geven welke transactiekosten het meest bepalend zijn en om eventuele oplossingsrichtingen aan te dragen om de belemmering weg te nemen.

Onderzoeksvragen:

- *In hoeverre vormen de wettelijke transactiekosten van ruil van grond en vastgoed een belemmering voor vrijwillige stedelijke herverkaveling?*
- *Welke wettelijke transactiekosten zijn het meest bepalend?*

1.3. Opbouw rapportage

In hoofdstuk twee treft u over de relevante begrippen en definities in dit onderzoek. In hoofdstuk drie beschrijven wij het methodologisch kader. Vervolgens treft u in het vierde en vijfde hoofdstuk de kern van onze analyse van de wettelijke transactiekosten en de mogelijk beperkende werking ervan. Hoofdstuk zes geeft een korte gevoeligheidsanalyse op de resultaten uit de vorige twee hoofdstukken. Hoofdstuk zeven sluit af met onze conclusies.

2. DEFINITIES

In dit hoofdstuk gaan wij in op de definities van verschillende relevante begrippen in het onderzoek. Wij definiëren de verschillende begrippen om dit onderzoek af te bakenen en het verschil met eerdere onderzoeken naar stedelijke herverkaveling te duiden. In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen vrijwillige stedelijke herverkaveling, wettelijke transactiekosten, uitwerking wettelijke transactiekosten en drie verschillende vormen van overdracht en business case.

2.1. Vrijwillige stedelijke herverkaveling

Aan het begrip Stedelijke herverkaveling wordt in publicaties een uiteenlopende inhoud gegeven. Eerdere onderzoeken (De Wolff e.a., 2004; Bregman & De Wolff, 2011) richten zich op een wettelijk afdwingbaar instrumentarium om realisatie van stedelijke vernieuwingsprojecten te bevorderen. Ons onderzoek richt zich uitdrukkelijk op de situatie van vrijwilligheid, zonder een wettelijk afdwingbaar instrumentarium. Wij definiëren het begrip ‘vrijwillige stedelijke herverkaveling’ als volgt.

‘Vrijwillige stedelijke herverkaveling’: ‘een contractuele[1] [2] *herschikking van (de rechten op) onroerende zaken met een ruimtelijke en functionele samenhang in bestaand of toekomstig stedelijk gebied’*

Voor het begrip ’herverkaveling’ sluiten wij grotendeels aan bij de Commissie Stedelijke Herverkaveling[3]. De commissie definieert herverkaveling als volgt: *Een privaatrechtelijke herschikking van onroerende zaken binnen een blok*[4]*.* Deze definitie sluit aan bij artikel 1 en artikel 42 van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Het begrip ‘ruimtelijke en functionele samenhang’ sluit in onze ogen beter aan bij de context van het stedelijke gebied dan de term ‘blok’. Kadastrale percelen hoeven in onze ogen niet perse aaneengesloten te zijn om onderdeel te kunnen uitmaken van een vrijwillige stedelijke herverkaveling. De ruimtelijke en functionele samenhang bakent het gebied af waarbinnen de vrijwillige stedelijke herverkaveling plaats vindt.

Voor het begrip ‘bestaand of toekomstig stedelijk gebied’ sluiten wij aan bij artikel 1.1.1 lid 1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Wij geven het begrip de volgende invulling: *het stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.*

Het begrip ‘vrijwillig’ geeft aan dat de stedelijke herverkaveling niet door middel van een (mogelijk toekomstig) wettelijk instrument wordt afgedwongen, maar uit vrije beweging plaats vindt. Wij gaan uit van faciliterend grondbeleid, zonder dat overheden privaatrechtelijke grondposities innemen, waarbij het initiatief tot de herverkaveling bij de eigenaren van de onroerende zaken ligt.

---

[1] Contractueel wil zeggen dat de overeenkomst uit vrije beweging plaats vindt.
[2] Aandachtspunt bij deze definitie is dat (een recht op) onroerende zaken nog wel moeten worden geleverd en dat de akte nog bij de notaris moet passeren en in het openbaar register wordt ingeschreven om te spreken van daadwerkelijke herverkaveling.
[3] ‘Grenzen verschuiven, Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling’, juni 2014.
[4] Een blok*:* een op de kadastrale kaart aangegeven doorgaans aaneengesloten gebied (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014)

Vrijwillige stedelijke herverkaveling kan plaatsvinden mét of zonder wijziging of afwijking van het geldende bestemmingsplan of de beheersverordening. Wij maken in ons onderzoek geen onderscheid in de waarde die ontstaat door enerzijds het herverkavelen (de herverkavelingswinst) en anderzijds het wijzigen of afwijken van het bestemmingsplan (de bestemmingswinst).

2.2. Wettelijke transactiekosten

Stedelijke herverkaveling staat in de wetenschappelijke literatuur volop in de belangstelling. Er zijn echter weinig concreet uitgewerkte casussen van vrijwillige stedelijke herverkaveling voorhanden, waaruit wij de wettelijke transactiekosten kunnen identificeren. Niettemin komen wij in onze dagelijkse praktijk bij het werken aan de financiële kant van ruimtelijke plannen diverse kosten tegen die we kunnen relateren aan de transactiekosten bij stedelijke herverkaveling en het wijzigen of afwijken van het geldende bestemmingsplan of de beheersverordening. Wij identificeren de volgende kosten uit onze praktijk:

- Verschuldigde belastingen (overdrachtsbelasting, omzetbelasting en eventueel winstbelasting);
- Kadastrale kosten (kadastrale inschrijving);
- Notariële kosten (notariële transportakte[5]);
- Bijkomende kosten bij verwerving (voorbereidingskosten, onderhandelingskosten);
- Onderzoeks- en advieskosten (bodemonderzoek, archeologisch onderzoek, akoestisch onderzoek, onderzoek naar flora en fauna, onderzoek naar externe veiligheid, verkeerskundig onderzoek, onderzoek naar luchtkwaliteit, planschaderisicoanalyse, milieueffectrapportage, kadastrale recherche, fiscaal- en juridisch advies);
- Kosten voor planvorming (stedenbouwkundig plan, masterplan, beeldkwaliteitsplan, bestemmingsplan);
- Leges (bestemmingsplan, omgevingsvergunning en ontheffingen);
- Kosten voor contractering en samenwerking, zo ook kosten die voortvloeien uit een anterieure overeenkomst of exploitatieplan en planschadeverhaalsovereenkomst.

Vanuit het ministerie van I&M is juist behoefte aan het inzicht in de wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling. Het begrip ‘wettelijke transactiekosten’ bij vrijwillige stedelijke herverkaveling definiëren wij als volgt:

‘Wettelijke transactiekosten’ bij vrijwillige stedelijke herverkaveling: Betalingsverplichtingen voor burgers en/of bedrijven die volgen uit voorschriften uit de wet vanwege transacties bij de herschikking van onroerende zaken bij vrijwillige stedelijke herverkaveling.

Wij constateren dat de wet bij bouwen en ontwikkelen verschillende betalingsverplichtingen oplevert. Gelet op de definities (zie hierboven) betreffen de wettelijke transactiekosten van stedelijke herverkaveling alleen

[5] Wetgeving eist dat een akte tot levering van grond en/of gebouwen notarieel verleden wordt. De hoogte van de kosten hiervoor is echter niet vastgelegd.

de betalingsverplichtingen die samenhangen met zakelijke overeenkomsten die nodig zijn om (rechten) op onroerende zaken te herschikken. Bij rechten op onroerende zaken gaat het om het eigendomsrecht (inclusief het hypotheekrecht) en beperkt zakelijke rechten (huur, pacht, erfdienstbaarheden). De wettelijke transactiekosten van vrijwillige stedelijke herverkaveling zijn dan concreet:

- Verschuldigde belasting: overdrachtsbelasting of omzetbelasting[6] (en eventueel winstbelasting).
- Kosten van de kadastrale inschrijving.
- Notariële kosten.

2.3. Uitwerking wettelijke transactiekosten

In deze paragraaf geven wij een korte uitwerking van de in de vorige paragraaf gedefinieerde wettelijke transactiekosten. Achtereenvolgens gaan wij in op de verschuldigde belastingen, kadastrale kosten en notariële kosten.

2.3.1. Verschuldigde belastingen

Voor de fiscale kosten maken we onderscheid tussen de overdrachtsbelasting, de omzetbelasting en de winstbelasting.

Overdrachtsbelasting

Ter zake van de verkrijging van een in Nederland gelegen onroerende zaak, of een zakelijk recht op een onroerende zaak, wordt van de verkrijger overdrachtsbelasting geheven. Dit volgt uit artikel 2 Wet op belastingen van rechtsverkeer. De hoogte van het tarief is 6%. Voor woningen geldt een tarief van 2%. De belasting wordt berekend over de waarde in het economische verkeer van de verkregen onroerende zaak, of over de tegenprestatie wanneer die hoger blijkt. Bij een verkrijging binnen zes maanden na de vorige verkrijging van dezelfde onroerende zaak kan een vermindering worden verkregen van de heffingsgrondslag. Voor verkrijgingen die volgen op een verkrijging in de periode tussen 31 december 2012 en 1 januari 2015 is deze termijn van zes maanden verlengd tot 36 maanden. Ter zake van de verkrijging van zakelijke rechten op onroerende zaken (bijv. het recht van erfpacht of het recht van opstal) of van eigendom bezwaard met een dergelijk recht gelden specifieke rekenregels. Deze rekenregels zijn vastgelegd in de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer. Voor zakelijke rechten (erfpacht/opstal) die voor onbepaalde tijd worden gevestigd bestaan plannen om de waarde van die rechten gelijk te stellen aan de waarde van de onroerende zaak waarop het recht betrekking heeft. Deze waarde is volgens de genoemde rekenregels nu gelijk aan 17 maal de periodieke schuldplichtigheid.

Omzetbelasting

Voor de levering van een onroerende zaak door een btw-ondernemer geldt in beginsel een vrijstelling van omzetbelasting (btw). Het maakt daarbij geen verschil of deze btw-ondernemer normaliter met btw belaste

[6] De levering van een bouwterrein of nieuw gebouw is van rechtswege belast met omzetbelasting (BTW), tenzij de verkoper geen BTW-ondernemer is. In dat geval zal overdrachtsbelasting betaald moeten worden. Alsdan kunnen er niet bedoelde fiscale kosten optreden.

prestaties verricht of prestaties die van btw zijn vrijgesteld. Deze vrijstelling is niet van toepassing als de onroerende zaak een bouwterrein betreft (onbebouwde voor bebouwing bestemde grond) of een nieuw gebouw dat nog niet in gebruik is genomen, danwel de eerste ingebruikneming daarvan korter dan twee jaren geleden heeft plaatsgevonden[7]. Btw-heffing is niet aan de orde als de verkoper een particulier is.

Een gemeente kan voor de verkrijging van bestaande onroerende zaken een beroep doen op een specifiek voor overheidslichamen in het leven geroepen vrijstelling overdrachtsbelasting[8] . Daarnaast bestaat er een algemene vrijstelling voor de overdrachtsbelasting als de levering van de onroerende zaak, of het zakelijk recht daarop, van rechtswege belast is met btw (de samenloopvrijstelling)[9] . Deze samenloopvrijstelling geldt ook voor particulieren en private ondernemers. Een belangrijke voorwaarde voor de samenloopvrijstelling is dat de onroerende zaak nog niet als bedrijfsmiddel in gebruik is genomen. Vanwege de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt kan deze samenloopvrijstelling ook nog worden benut als de eerste ingebruikneming als bedrijfsmiddel/ingangsdatum van de verhuur is gelegen in de periode tussen 31 oktober 2012 en 1 januari 2015 en de verkrijging plaatsvindt binnen 24 maanden na dit moment[10] .
Een andere in het kader van de vrijwillige stedelijke herverkaveling relevante vrijstelling is die voor de verkrijgingen van bestaande onroerende zaken door 'lichamen die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben'. Deze lichamen worden ook wel aangeduid als 'wijkontwikkelingsmaatschappij'[11]. Om als wijkontwikkelingsmaatschappij te kunnen worden aangemerkt moet een bepaalde procedure worden doorlopen. Deze procedure en de daarvoor geldende voorwaarden zijn beschreven in de Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering van 18 februari 2004. De rechtsvorm van een wijkontwikkelingsmaatschappij is ter keuze van de partijen die daarin samenwerken.

Winstbelasting

Wanneer een ondernemer een bedrijfsmiddel verkoopt kan de daarbij gerealiseerde boekwinst fiscaal onbelast blijven door de vorming van c.q. toevoeging aan een herinvesteringsreserve[12]. De fiscaal gereserveerde boekwinst komt vervolgens in mindering op de (fiscale) aanschafkosten van het vervangende bedrijfsmiddel en verlaagt daarmee de toekomstige (fiscale) afschrijvingsruimte. Is, of wordt, binnen een periode van drie jaar niet tot vervanging overgegaan, dan wordt (alsnog) winstbelasting (inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting) verschuldigd over het bedrag van de boekwinst.

2.3.2. Kadastrale kosten

De heffing van het kadastraal recht en de hoogte daarvan vinden hun grondslag in artikel 108 van de Kadasterwet. Het kadastraal recht is volgens dit artikel verschuldigd wegens het verrichten door de Dienst voor het kadaster en de openbare registers van werkzaamheden ter uitvoering van de taken die in artikel 3

---

[7] Zie hiervoor artikel 11 lid 1 letter a Wet op de omzetbelasting 1968.
[8] Artikel 15 lid 1 letter c Wet op belastingen van rechtsverkeer.
[9] Artikel 15 lid 1 letter a Wet op belastingen van rechtsverkeer.
[10] Artikel 3a Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer.
[11] Artikel 15 lid 1 letter o Wet op belastingen van rechtsverkeer.
[12] Artikel 3.54 Wet inkomstenbelasting 2001.

van die Wet zijn vastgelegd. De tarieven van het kadastraal recht worden tot geen hoger bedrag vastgesteld dan wordt vereist tot dekking van de ten laste van de Dienst komende kosten van het verrichten van deze werkzaamheden. Vanwege deze wettelijke systematiek is de hoogte van het kadastraal recht niet afhankelijk van het project of van andere projectgebonden indicatoren. De hoogte van de kadastrale kosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling is wel afhankelijk van de aard en het aantal (trans)acties dat plaats vindt. Hierbij gelden de tarieven van het Kadaster.

2.3.3. Notariële kosten

In artikel 3:89 lid 1 Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de voor overdracht van onroerende zaken vereiste levering geschiedt door een daartoe bestemde, tussen partijen opgemaakte notariële akte, gevolgd door de inschrijving daarvan in de daartoe bestemde openbare registers (het Kadaster). De tussenkomst van een notaris bij de eigendomsoverdracht van een onroerende zaak is daarmee een wettelijk vereiste.

In artikel 54 van de Wet op het notarisambt is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur voor het verrichten van ambtelijke werkzaamheden tarieven dan wel regels worden vastgesteld ter bepaling van het honorarium dat de notaris de cliënt in rekening brengt, voor zover zulks kennelijk noodzakelijk is om de continuïteit van een toegankelijke notariële dienstverlening te waarborgen.

2.4. Overdracht bij vrijwillige stedelijke herverkaveling: drie vormen

De overdracht van onroerende goederen bij vrijwillige stedelijke herverkaveling kan op verschillende wijzen vorm krijgen. Wij onderscheiden drie methoden van overdracht. Hierbij is in de wet en in de praktijk in diverse gevallen de overdracht verbijzonderd naar het verrichten van een ruil. Vandaar dat we daar in het navolgende op ingaan.

1. Vrijwillige civielrechtelijke ruil conform het Burgerlijk Wetboek.
2. Collectieve ruil via een gemeenschappelijke entiteit.
3. Kavelruil via een uniforme regeling, zoals in de Wilg.

In de navolgende sub paragrafen gaan wij nader in op de verschillende vormen van overdracht.

2.4.1. Vrijwillige civielrechtelijke ruil conform het Burgerlijk Wetboek

Op basis van artikel 49 BW is ‘ruil de overeenkomst waarbij partijen zich verbinden elkaar over en weer een zaak in de plaats van een andere te geven’. Ruil gaat uit van wederkerigheid. Bij een ruiling vinden minimaal twee overdrachten plaats, te weten van partij A naar partij B en van partij B naar partij A. Het is mogelijk dat meer dan twee partijen bij een ruil betrokken zijn. Uit de praktijk blijkt dat zaken een ongelijke waarde hebben[13]. Er vindt daarom een verrekening plaats tussen de vervreemder en verkrijger. Ruilingen van onroerende zaken worden via een notariële akte van ruiling ingeschreven in het openbare register. Er vinden jaarlijks ongeveer 600 ruilingen in het stedelijk gebied plaats. Meestal vinden deze ruilingen plaats tussen twee partijen en zijn de hoofdzakelijk particuliere ruilingen veelal kleinschalig van aard. Overheden maken

[13] ‘Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?’ J. Rheinfeld, juli 2014

daarnaast gebruik van akten van ruilingen om gronden over te dragen bij bouwwerken of waterstaatkundige ingrepen[14].

2.4.2. Collectief via een gemeenschappelijke entiteit

Voor vrijwillige stedelijke herverkaveling kan een construct (special purpose vehicle) worden opgezet, bijvoorbeeld in de vorm van een C.V./B.V. of Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). In een construct brengen partijen onroerende zaken in. Er kan hierbij sprake zijn van een Publiek-Private Samenwerking (PPS) waarbij publieke doelen worden gerealiseerd. Bij toetreding in een C.V. blijft de inbrenger van onroerend goed economisch en juridisch eigenaar van het vennootschapsvermogen, waardoor in termen van overdrachtsbelasting geen sprake is van verkrijging en geen overdrachtsbelasting is verschuldigd[15].

Op basis van de 'Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering' kunnen Wijkontwikkelingsmaatschappijen in aanmerking komen voor een eenmalige vrijstelling van overdrachtsbelasting. De vrijstelling is bestemd voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen die stedelijke herstructurering tot doel hebben. In een Wijkontwikkelingsmaatschappij brengen partijen als gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars grond en vastgoed in. De Wijkontwikkelingsmaatschappij legt de aanpak van de herstructurering vast in een herstructureringsplan. De vrijstelling van overdrachtsbelasting wordt verkregen na aanwijzing door het Ministerie.

2.4.3. Kavelruil conform een uniforme regeling zoals in de Wilg

In het landelijk gebied bestaat een regeling voor kavelruil in de vorm van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de Landinrichtingswet. Een voorwaarde hierbij is dat ruil plaats vindt tussen minimaal drie eigenaren. De ruilakte is een privaatrechtelijk contract waartoe drie of meer eigenaren kunnen overgaan. Binnen één ruilakte kan een veelvoud aan overdrachten plaatsvinden. Doorhalen van hypotheek en het vestigen van een nieuwe hypotheek (op nieuw perceel) kan ertoe leiden dat partijen moeten meetekenen.

2.5. Business case

Wij hanteren als uitgangspunt bij onze analyse dat actoren economisch rationeel handelen. Actoren nemen hun economische beslissingen op basis van een financiële business case die inzicht geeft in alle relevante kosten en baten van die economische beslissing. Een project voor vrijwillige stedelijke herverkaveling beschouwen wij als een economische beslissing voor diverse actoren. De 'business case' van vrijwillige stedelijke herverkaveling definiëren wij als volgt:

'Business case' van vrijwillige stedelijke herverkaveling: Een bedrijfseconomische analyse die alle relevante kosten en opbrengsten van de vrijwillige stedelijke herverkaveling in beeld brengt en antwoord geeft op de vraag of de stedelijke herverkaveling uit financieel oogpunt aantrekkelijk is.

---

[14] 'Ruilen en kosten, - Kadastrale kosten en ruilen uiteengezet', J.B. Groot Nibbelink en G.A.H.J. Kuijer, december 2014

[15] 'De CV/BV in vogelvlucht', O. Laan, Vastgoedrecht 2010

Een business case voor stedelijke herverkaveling kan zowel een grondexploitatie als een vastgoedexploitatie zijn of een combinatie van beide. Centraal in dit onderzoek staat de business case van het totale ruimtelijke of functioneel samenhangende gebied. Deze business case geeft inzicht in alle relevante kosten en opbrengsten voor het geheel én maakt inzichtelijk wat het aandeel is van iedere actor binnen het geheel.

3. METHODOLOGISCH KADER

In dit hoofdstuk geven wij een korte uiteenzetting van met methodologisch kader. Ten eerste schetsen wij de onderzoeksmethodiek en de onderzoeksgroep. Daarna geven wij zes archetypen van vrijwillige stedelijke herverkaveling en benoemen wij de uitgangspunten die wij gebruikt hebben bij het bepalen van de wettelijke transactiekosten. Tenslotte schetsen wij drie categorieën van business cases.

3.1. Onderzoeksmethode

In deze paragraaf geven wij kort aan hoe wij komen tot beantwoording van de onderzoeksvraag in hoeverre wettelijke transactiekosten een belemmering (kunnen) vormen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.

De onderzoeksmethode valt uiteen in twee stappen. Ten eerste maken wij inzichtelijk welk deel de wettelijke transactiekosten uitmaken van de business case van vrijwillige stedelijke herverkaveling. Ten tweede geven wij een inschatting bij welk procentueel aantal projecten de wettelijke transactiekosten een fundamentele invloed op het resultaat hebben. Met deze onderzoeksmethode trekken wij twee conclusies:

1. "De wettelijke transactiekosten bepalen a-b% van de totale investeringen van projecten met vrijwillige stedelijke herverkaveling."
2. "Bij x-y% van de projecten met vrijwillige stedelijke herverkaveling hebben de wettelijke transactiekosten een fundamentele invloed op het resultaat."

Bij beide stappen van onze onderzoeksmethode baseren wij ons op een onderzoeksgroep van projecten. In de volgende paragraaf beschrijven wij hoe we de onderzoeksgroep samenstellen.

3.2. Onderzoekgroep

Idealiter analyseren wij een beperkte onderzoeksgroep met praktijkcases van vrijwillige stedelijke herverkaveling. Eerder al constateerden wij dat deze praktijkcases helaas (nog) niet voorhanden zijn. Dat maakt dat wij genoodzaakt zijn om een onderzoeksgroep samen te stellen, die zo goed mogelijk projecten met vrijwillige stedelijke herverkaveling benadert én waarvan relevante (financiële) informatie openbaar beschikbaar is.

Wij nemen aan dat vrijwillige stedelijke herverkaveling in beginsel mogelijk is bij alle ruimtelijke projecten in Nederland. Inzicht in de wettelijke transactiekosten bij ruimtelijke projecten in Nederland als geheel geeft dus zinvolle informatie over wettelijke transactiekosten bij projecten met vrijwillige stedelijke herverkaveling[16].

Wij selecteren projecten waarvan de relevante financiële informatie beschikbaar is. Daarvoor gebruiken wij voor gemeentelijke projecten informatie uit diverse meerjarige perspectieven grondexploitaties (MPG's) en voor private projecten informatie uit exploitatieplannen, zoals opgenomen in de openbare registers. Wij stellen een onderzoeksgroep samen van tweehonderd projecten.

---

[16] In onze analyse in de volgende hoofdstukken scherpen wij deze algemene uitgangspunt verder aan door ons te richten op bepaalde projectkenmerken (o.a. binnenstedelijke herontwikkeling).

Deze onderzoeksgroep betreft projecten waar op korte termijn een bouwplan verwacht wordt en geeft een representatief beeld doordat onderstaande factoren evenwichtig voorkomen:

- Publieke en private projecten.
- Spreiding over Nederland.
- Typen projecten (inbreiding, transformatie, herstructurering of uitleg).
- Diverse vormen van stedelijke herverkaveling (zes archetypen, zie verderop in de rapportage).
- Investeringsomvang.

In bijlage 2 treft u een overzicht van de samenstelling van de onderzoeksgroep.

Wij voeren van de projecten de volgende gegevens in en baseren daar onze analyses op:

- planomschrijving en kaartmateriaal (eigendom, bestemmingsplan);
- indicatie van het aantal transacties (indien aanwezig);
- inbrengwaarden van de gronden en opstallen;
- sloop- en saneringskosten
- voorbereiding, toezicht en uitvoering (VTU);
- bovenwijkse voorzieningen;
- onderzoeks- en plankosten;
- bouw- en woonrijp maken
- overige kosten;
- totale investering[17].

3.3. Zes archetypen van vrijwillige stedelijke herverkaveling

Wij definiëren op voorhand een aantal archetypen van vrijwillige stedelijke herverkaveling. Een archetype is een geïdealiseerd denkmodel van een situatie die in de praktijk voorkomt. In overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek definiëren wij zes archetypen.

Met behulp van de archetypen kunnen wij de projecten binnen de onderzoeksgroep nader categoriseren. In de praktijk vertonen stedelijke herverkavelingsprojecten uiteraard overeenkomsten met aspecten van verschillende archetypen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van gemengd gebruik met wonen, werken, winkelen en recreëren. In de praktijk treden dus dikwijls mengvormen op.

Wij benoemen de archetypen aan de hand van de huidige (“van”) en toekomstige (“naar”) functie. De toename van de opbrengstpotentie van het vastgoed bij vrijwillige stedelijke herverkaveling kan ontstaan door volumegroei, upgrading of functiewijziging. Per archetype geven wij een inschatting op welke wijze een toename van de opbrengstpotentie kan ontstaan. Navolgende tabel geeft de zes archetypen weer.

[17] Wij relateren de wettelijke transactiekosten aan de totale investeringen in de grondexploitatie. Een deel van de wettelijke transactiekosten valt normaliter binnen de stichtingskosten van de ontwikkelaar, zoals een deel van de kadastrale kosten en notariële kosten. Wij gaan er daarbij vanuit dat via de residuele grondwaardemethodiek deze kosten van invloed zijn op het resultaat van de grondexploitatie.

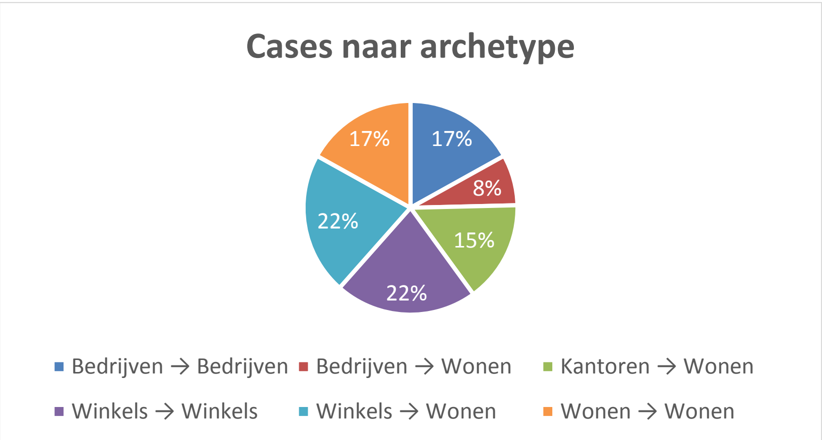
Nr.	Naam	Functie voor herverkaveling	Functie na herverkaveling	Waarde toevoeging door
1.	Van bedrijven naar bedrijven	Bedrijventerrein	Bedrijventerrein	Volumegroei / upgrading
2.	Van bedrijven naar wonen	Bedrijventerrein	Wonen	Functiewijziging / volumegroei
3.	Van kantoren naar wonen	Kantoren	Wonen	Functiewijziging / volumegroei
4.	Van winkels naar winkels	Winkels	Winkels	Volumegroei / upgrading
5.	Van winkels naar wonen	Winkels	Wonen	Functiewijziging / volumegroei
6.	Van wonen naar wonen	Wonen	Wonen	Volumegroei / upgrading

Tabel 1: Zes archetypen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.

In de volgende sub paragraaf geven wij kort aan dat de bij het Kadaster bekende initiatieven de indeling in zes archetypen bevestigen. In de daaropvolgende sub paragrafen geven wij een korte toelichting op en visualisatie van de zes archetypen. Hierbij beschrijven wij kort bij elk archetype een voorbeeldsituatie. In de visualisaties geven de zwarte lijnen de kadastrale grenzen weer en gebruiken wij de kleuren van de blokken voor de functies, overeenkomstig de kleuren die het Kadaster in kadastrale kaarten gebruikt. De rode lijnen geven de opstallen op het perceel weer. Per archetype geven wij kort aan wat de situatie is voor de vrijwillige stedelijke herverkaveling en de situatie erna.

3.3.1. Cases bekend bij Kadaster bevestigen de zes archetypen

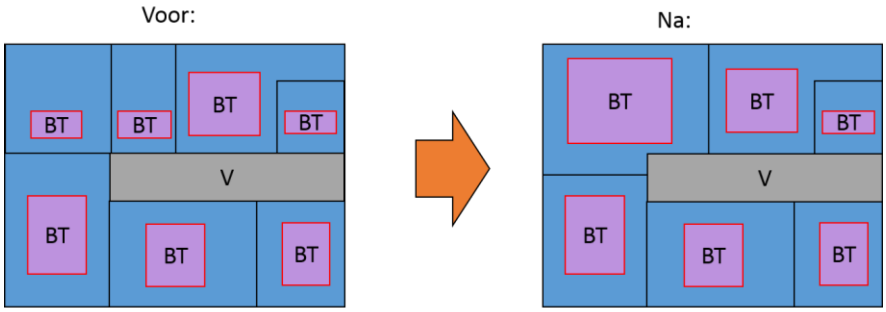
Het Kadaster heeft kennis van diverse initiatieven voor stedelijke herverkaveling. Het betreft circa 65 initiatieven, die zich vrijwel allemaal in een vroeg stadium van verkenning bevinden. Op basis van een analyse van de initiatieven constateren wij dat de zes archetypen een goede afspiegeling zijn van de initiatieven voor stedelijke herverkaveling, zoals deze op dit moment bekend zijn. Navolgend figuur geeft de verdeling van de 65 cases over de zes archetypen weer. De projecten zijn redelijk evenwichtig over de archetypen verdeeld. In bijlage 1 treft u een uitgebreidere analyse van de cases die bij het Kadaster bekend zijn.



Figuur 2: Verdeling initiatieven naar archetype Bron: Kadaster, bewerkt

3.3.2. Van bedrijven naar bedrijven

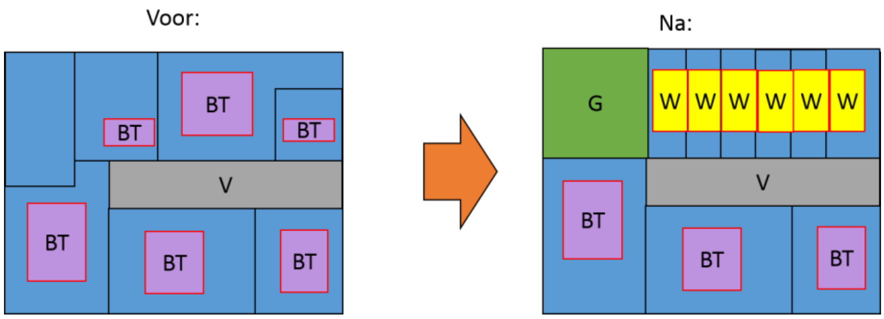
Herverkaveling maakt het mogelijk kleine, verouderde bedrijfspanden te amoveren en een nieuw groot bedrijfspand te realiseren. Dit sluit aan bij schaalvergroting van bedrijven (bijvoorbeeld in de logistieke sector). Voor de realisatie van het nieuwe bedrijfspand is een herschikking van kadastrale percelen én de sloop van bestaande bedrijfsgebouwen noodzakelijk.



Figuur 3: Archetype herstructurering bedrijventerrein

3.3.3. Van bedrijven naar wonen

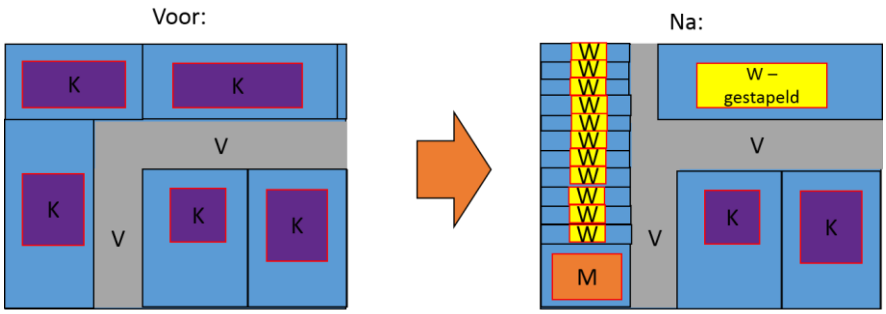
Een deel van een bedrijventerrein wordt getransformeerd tot woningbouw. Omwille van milieucontouren wordt een groenstrook in het gebied gerealiseerd. Realisatie van woningbouw op het bedrijventerrein is mogelijk door herverkaveling.



Figuur 4: Archetype transformatie bedrijventerrein naar wonen

3.3.4. Van kantoren naar wonen

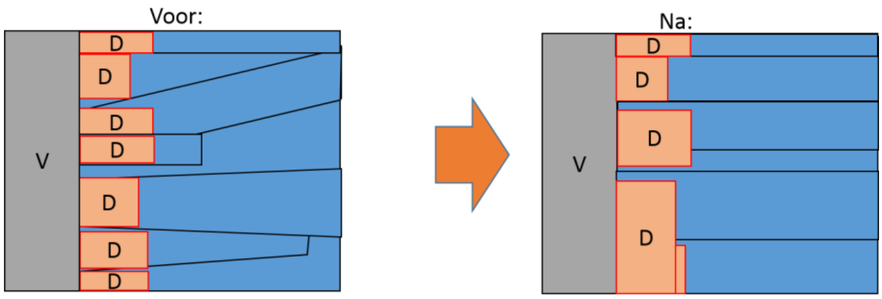
Een monofunctioneel kantorenpark met aanzienlijke leegstand wordt ten dele herbestemd en ten dele getransformeerd tot woningbouw. Eén kantoorpand wordt herbestemd tot een gestapelde woonvorm en een deel van de overige kantoren wordt geamoveerd en vervangen voor een grondgebonden woonfunctie en maatschappelijke doeleinden. Een deel van de kantoren behoudt zijn functie. De huurders concentreren zich in deze kantoren. Er ontstaat een gemengd woon-werkmilieu.



Figuur 5 Archetype Transformatie kantoorgebied naar wonen

3.3.5. Van winkels naar winkels

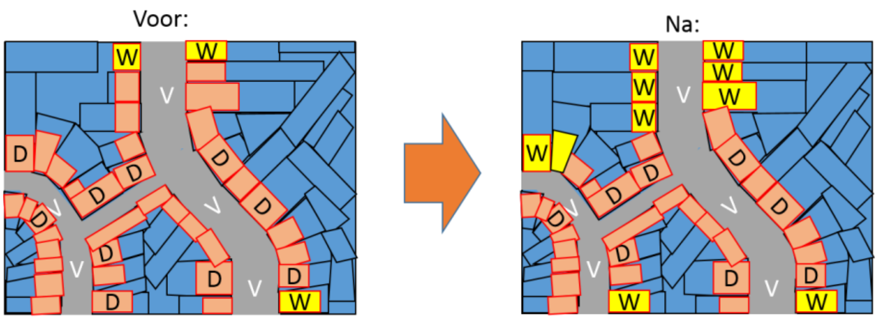
Een winkelstraat kent door de kadastrale situatie een indeling die zorgt voor smalle winkelpanden. Hierdoor vestigen grotere winkelketens die veel publiek trekken zich niet in deze winkelstraat en hebben kleinere winkeliers het moeilijk. Dit leidt tot leegstand. Door herschikking van eigendom worden winkelpanden samengevoegd en is het mogelijk een grotere winkelketen in de winkelstraat te vestigen.



Figuur 6: Archetype herstructurering winkelgebied

3.3.6. Van winkels naar wonen

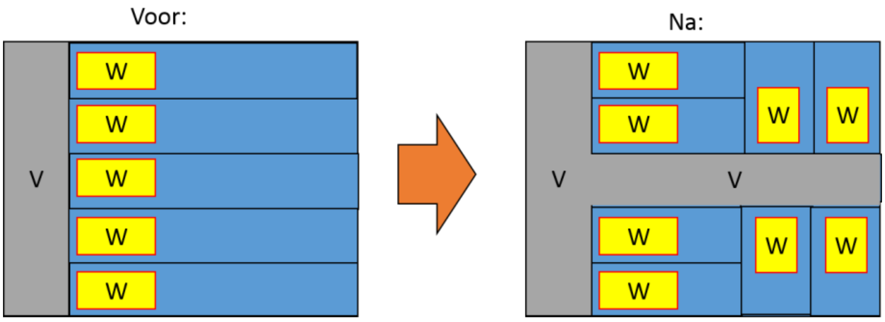
In een bestaand winkelgebied ontstaat leegstand. Door toepassing van stedelijke herverkaveling wordt het mogelijk de winkeliers te verplaatsen, huurders te concentreren en de winkels aan de randen van het winkelgebied te herbestemmen tot woningen.



Figuur 7: Archetype Transformatie winkelgebied naar woongebied

3.3.7. Van wonen naar wonen

Door het amoveren van één woning en de aanleg van een ontsluitingsweg is de realisatie van vier nieuwe woningen mogelijk. Deze nieuwe woningen sluiten beter aan op de huidige vraag in de markt.



Figuur 8: Archetype herstructurering woongebied

3.4. Uitgangspunten bij bepalen van wettelijke transactiekosten

De wettelijke transactiekosten maken geen strandaard onderdeel uit van standaard kostenoverzichten bij ruimtelijke projecten. Ook de specifieke (beschreven) projectinformatie geeft geen direct inzicht in de omvang van de wettelijke transactiekosten. Uit de informatie van de projecten uit de onderzoeksgroep kunnen wij dus niet rechtstreeks de wettelijke transactiekosten afleiden. Dat betekent dat wij met behulp van logische aannames de wettelijke transactiekosten inschatten van alle tweehonderd projecten. Wij doen aannames om te komen tot de fiscale, de kadastrale en de notariële kosten. Die kosten vormen tezamen de wettelijke transactiekosten.

3.4.1. Fiscale kosten

De fiscale kosten die niet naar de eindgebruiker door te berekenen zijn, maar die in het proces van stedelijke herverkaveling blijven ‘steken’, merken wij aan als wettelijke transactiekosten.

Omzetbelasting (of BTW) is een zogenaamde ketenbelasting en wordt aan het einde van de keten doorgaans door de eindgebruiker betaald[18]. Deze rekenen we in de onderzoeksgroep dus niet mee. Bij verkrijging van een onroerende zaak is de verkrijger overdrachtsbelasting verschuldigd, deze belasting is geen ketenbelasting, die door te leggen is aan de eindgebruiker, maar deze belasting werkt kostenverhogend in het project. Deze belasting merken wij dus aan als wettelijke transactiekosten. Het tarief overdrachtsbelasting bedraagt 6%. Voor bestaande woningen geldt een tarief van 2%. Per archetype hanteren wij een bepaalde verdeling van het aandeel van de overdrachtsbelasting. Zie hiervoor bijlage 3.

[18] Partijen stellen een grondexploitatie doorgaans in het geheel exclusief BTW op. Ook de gronden onder het te ontwikkelen en verkopen/verhuren vastgoed kennen doorgaans opbrengsten exclusief BTW. De logica achter deze gedachte is enerzijds dat de BTW binnen het project verrekenbaar is en anderzijds dat de eindgebruiker de BTW betaalt bij de aanschaf/aanhuur van het vastgoed. Met een residuele grondwaarde berekening blijft de door de eindgebruiker te betalen BTW buiten de grondwaardeberekening.

Het Kadaster heeft onderzocht dat bij afdwingbare herverkaveling in het landelijk gebied maximaal 30%[19] van de percelen binnen een blok van eigenaar verandert. Voor het destilleren van de fiscale kosten uit de cases hanteren wij ditzelfde percentage als uitgangspunt. Wij nemen aan dat 30% van de totale inbrengwaarde van de gronden en opstallen (uit het exploitatieplan) ofwel van de totale verwerving belast is met overdrachtsbelasting.

3.4.2. Kadastrale kosten

De hoogte van de totale kadastrale kosten is afhankelijk van het aantal overdrachten of direct daaraan gerelateerde handelingen. Het ligt voor de hand dat het aantal overdrachten toeneemt als de omvang en complexiteit (en daarmee de investeringssom) van het project toeneemt. In enkele praktijkcases van het Kadaster kunnen wij geen onderbouwing vinden voor het aantal overdrachten als aandeel van de investeringssom. Vandaar dat wij op basis van tien exploitatieplannen (eigendomskaarten, aantal percelen en aantal eigenaren) een grove inschatting maken van het aantal overdrachten naar rato van de omvang van de investeringen. In onderstaande tabel geven wij aan welke aanname we hierbij hanteren. In bijlage 3 geven wij kort de analyse van de tien exploitatieplannen weer.

Van	Tot	Aantal overdrachten
€ -	€ 5.000.000	5
€ 5.000.000	€ 10.000.000	10
€ 10.000.000	€ 25.000.000	20
€ 25.000.000	€ 50.000.000	30
€ 50.000.000	€ -	40

Tabel 9: Aanname aantal overdrachten naar rato van het investeringssom.

De tarieven van het Kadaster bedragen gemiddeld € 1.822,- per overdracht of direct daaraan gerelateerde handelingen, zoals blijkt uit de notitie van het Kadaster[20]. In bijlage 3 geven wij aan hoe wij tot dit bedrag komen.

3.4.3. Notariële kosten

Net als de kadastrale kosten zijn de notariële kosten zijn afhankelijk van het aantal overdrachten dat plaatsvindt. In de vorige sub paragraaf geven wij aan welk aantal overdrachten wij hanteren per omvang van de investeringssom. De kosten voor het notarieel verlijden van een akte bedragen gemiddeld circa € 500,-. De hoogte van deze kosten blijkt na onderzoek naar de prijs waarvoor notarissen het verlijden van een akte aanbieden.

3.5. Drie categorieën business cases

Op basis van het uitgangspunt van economische rationaliteit stellen wij dat vrijwillige stedelijke herverkaveling alleen van de grond komt als de business case positief is. Wanneer een business case negatief is, achten wij de herverkaveling financieel niet haalbaar en nemen wij aan dat deze geen doorgang vindt.

---

[19] Het Kadaster geeft aan dat bij vrijwillige herverkaveling in het landelijk gebied dit percentage 15% tot 20% bedraagt.
[20] 'Ruilen en kosten, - Kadastrale kosten en ruilen uiteengezet', J.B. Groot Nibbelink en G.A.H.J. Kuijer, december 2014

Om te onderzoeken in welke mate wettelijke transactiekosten een belemmering vormen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling, is het resultaat van de business case dus van groot belang. Wij onderscheiden hierin drie categorieën. De categorieën geven wij ook in onderstaande tabel weer.

1. Business case met een (sterk) negatief resultaat. De herverkaveling heeft een dermate negatief saldo dat de transactiekosten geen fundamentele invloed hebben op het resultaat en op de beslissing om de herverkaveling wel of geen doorgang te laten vinden.
2. Business case met een neutraal resultaat. De herverkaveling heeft een financieel resultaat van ongeveer nul en is daarmee net haalbaar. De transactiekosten hebben een fundamentele invloed op het resultaat en kunnen precies het verschil maken tussen een gezonde marge op het project en een te kleine marge of zelfs verlies.
3. Business case met een (sterk) positief resultaat. De herverkaveling heeft een dermate positief saldo dat de transactiekosten geen fundamentele invloed hebben op het resultaat en op de beslissing om de herverkaveling wel of geen doorgang te laten vinden.

	Businesscase negatief	Businesscase neutraal	Businesscase positief
Resultaat	**-/- (Sterk) Negatief**	**+/- Neutraal**	**+/+ (Sterk) Positief**
Situatie	Dit herverkavelings-vraagstuk is financieel onhaalbaar: de herverkaveling vindt geen doorgang.	Dit herverkavelings-vraagstuk is (net) financieel haalbaar: de herverkaveling vindt doorgang, zolang er sprake is van een gezonde marge.	Dit herverkavelingsvraagstuk is ruim financieel haalbaar: de herverkaveling vindt doorgang.
Invloed wettelijke transactiekosten	Wettelijke transactiekosten géén fundamentele invloed op resultaat.	Wettelijke transactiekosten wél fundamentele invloed op resultaat.	Transactiekosten vormen géén fundamentele invloed op resultaat.

Tabel 10: Drie categorieën voor resultaat van de business case bij vrijwillige stedelijke herverkaveling.

Wij concluderen dat juist voor de categorie *Business case met een neutraal resultaat* de wettelijke transactiekosten een fundamentele invloed hebben op het resultaat en daarmee een belemmering voor stedelijke herverkaveling kunnen vormen. Het is dus van belang om te weten welk procentueel aantal projecten juist in deze categorie valt.

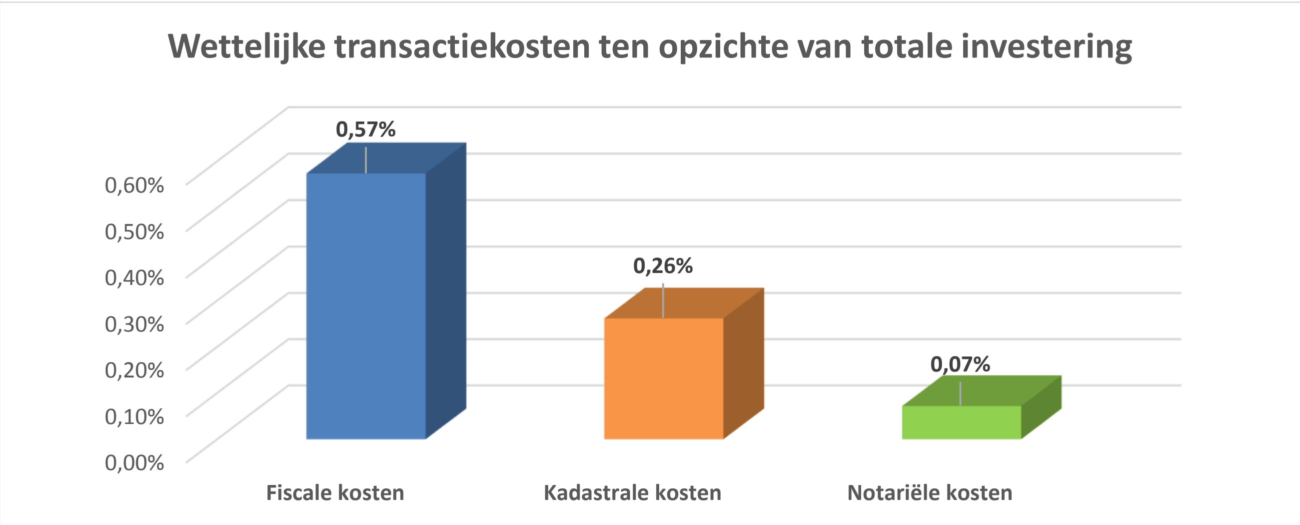
4. WETTELIJKE TRANSACTIEKOSTEN: 0,9% TOT 1,1% VAN DE INVESTERING

In dit hoofdstuk schetsen wij eerst een algemeen beeld over de wettelijke transactiekosten als onderdeel van de totale investeringen. Daarbij geven wij ook aan hoe de kostensoorten verdeeld zijn. Hierbij baseren wij ons op de totale onderzoeksgroep. Vervolgens scherpen wij de analyse aan door de onderzoeksgroep nader te analyseren en één type en één archetype buiten beschouwing te laten.

4.1. Algemeen beeld: gemiddelde wettelijke transactiekosten 0,9%

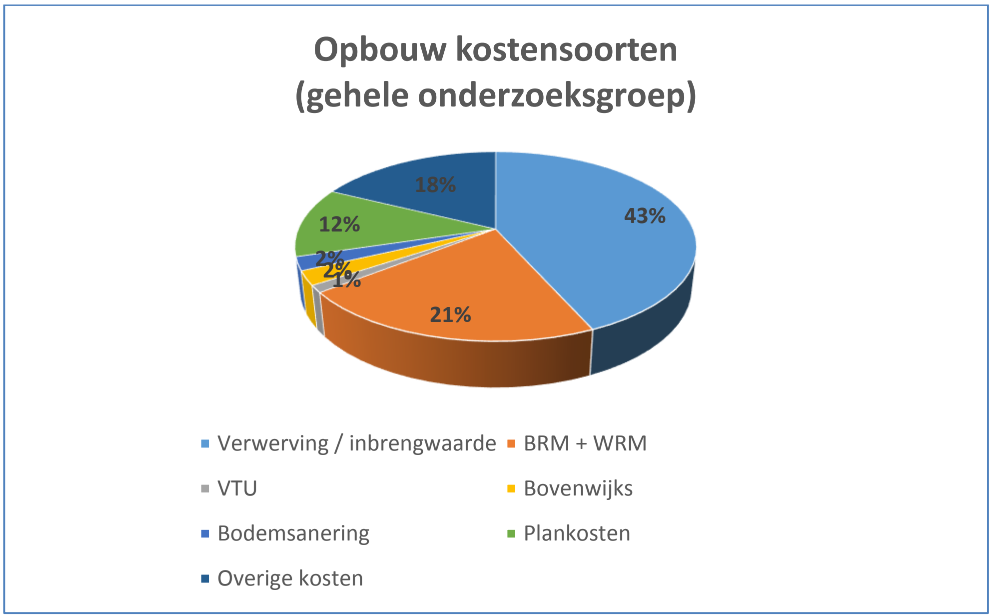
Op basis van onze analyse van tweehonderd projecten, die als indicatie dienen voor projecten met stedelijke herverkaveling, concluderen wij dat de wettelijke transactiekosten gemiddeld 0,91% uitmaken van de totale investeringen van de bijbehorende grondexploitatie.

De analyse toont aan dat de fiscale kosten voor een belangrijk deel het aandeel van de wettelijke transactiekosten bepalen, gemiddeld 0,57%. Verder hebben de kadastrale kosten een aandeel van 0,26% en de notariële kosten een aandeel van 0,07%. Onderstaande figuur geeft bij de analyse van de gehele onderzoeksgroep de opbouw van de wettelijke transactiekosten weer als aandeel van de totale investering in de grondexploitatie.



Figuur 11: Gemiddeld aandeel wettelijke transactiekosten ten opzichte van totale investering (gehele onderzoeksgroep).

Binnen de gehele onderzoeksgroep van projecten voeren wij ook een analyse uit hoe de diverse kostensoorten verdeeld zijn. Onderstaand diagram laat zien hoe de relatieve aandelen zijn van de kostensoorten. Het relatief grote aandeel van verwervingskosten verklaart het relatief grote aandeel van fiscale kosten in de wettelijke transactiekosten.



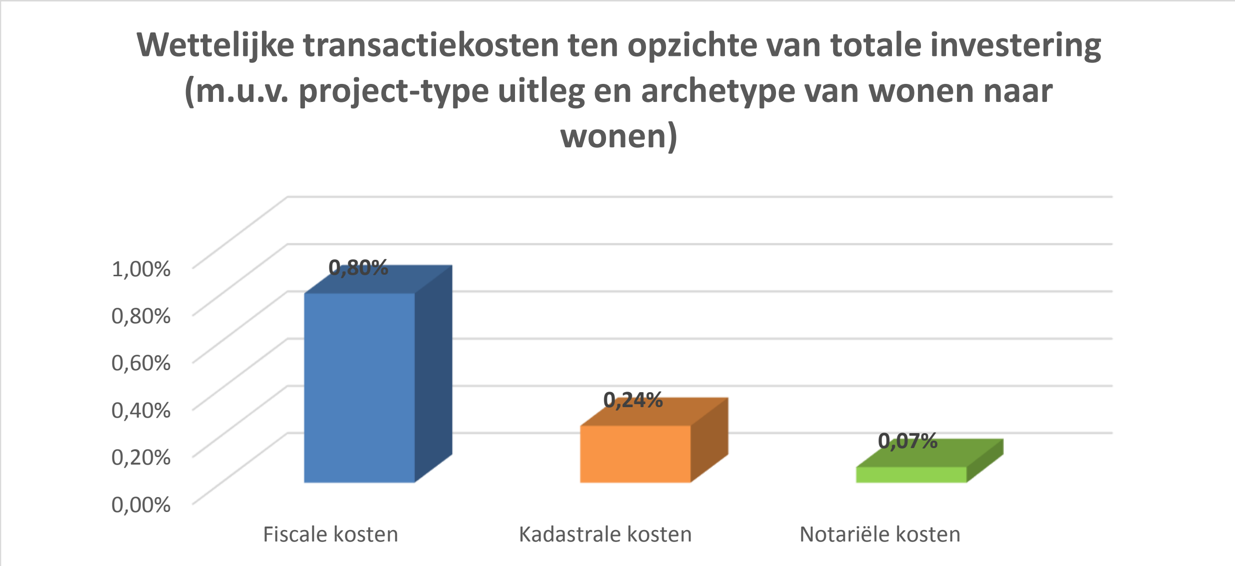
Figuur 12: Gemiddelde opbouw kostensoorten (gehele onderzoekgroep).

4.2. Aangescherpt beeld: gemiddelde wettelijke transactiekosten 1,1%

De bovenstaande conclusies over de wettelijke transactiekosten baseren wij op de analyse van de gehele onderzoeksgroep, dus alle tweehonderd projecten. Wij scherpen het beeld aan door de onderzoeksgroep te zuiveren voor één type project (uitleg) en één archetype (van wonen naar wonen).

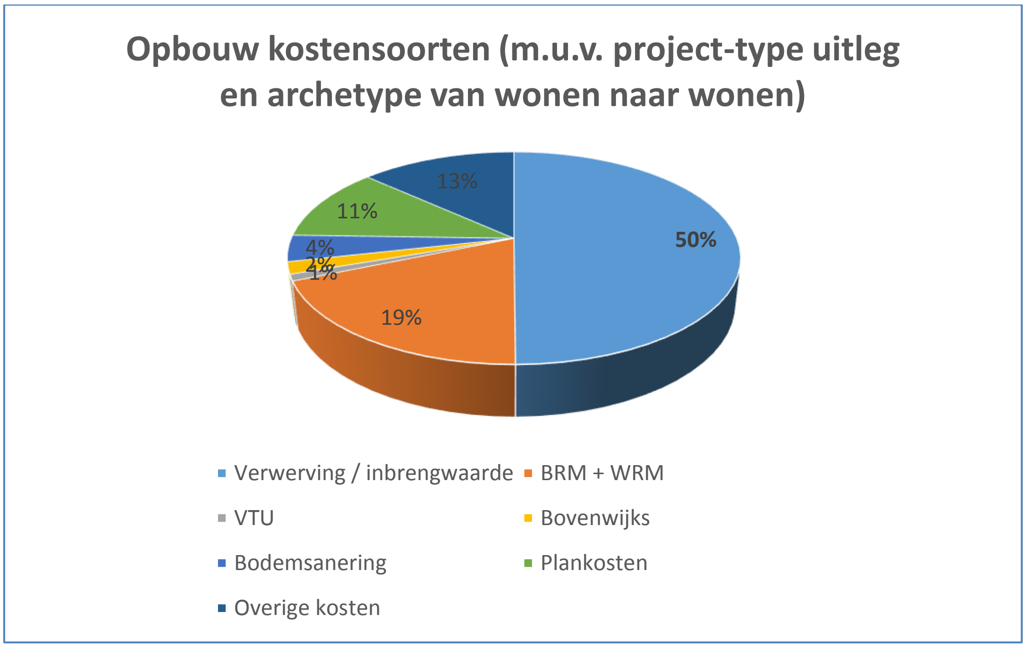
De gehele onderzoeksgroep bestaat uit vier verschillende typen projecten, uitleg, transformatie, inbreiding en herstructurering. Waar het gaat om vrijwillige stedelijke herverkaveling verwachten wij – en ook de begeleidingscommissie – dat met name binnenstedelijke projecten in aanmerking komen voor een eventueel wettelijk instrument. Daarnaast blijkt uit de analyse van de onderzoeksgroep dat het archetype van wonen naar wonen dikwijls een uitleg project betreft én daarnaast gepaard gaat met relatief lage wettelijke transactiekosten. Wij scherpen de analyse aan door juist dit archetype buiten beschouwing te laten. Met het weglaten van dit type en archetype bestaat de onderzoeksgroep uit 64 projecten.

Op basis van onze aangescherpte analyse van alle projecten, met uitzondering van uitleg-projecten en het archetype van wonen naar wonen, concluderen wij dat de wettelijke transactiekosten gemiddeld 1,11% uitmaken van de totale investeringen van de bijbehorende grondexploitatie.



Figuur 13: Gemiddeld aandeel wettelijke transactiekosten ten opzichte van totale investering (onderzoeksgroep m.u.v. project-type uitleg en archetype wonen naar wonen).

De aangescherpte analyse toont ook hoe kostensoorten verdeeld zijn. Onderstaand diagram laat zien hoe de relatieve aandelen zijn van de kostensoorten.



Figuur 14: Gemiddelde opbouw kostensoorten (onderzoeksgroep m.u.v. project-type uitleg en archetype wonen naar wonen).

5. WETTELIJKE TRANSACTIEKOSTEN BIJ 13% VAN PROJECTEN BEPALEND

In het vorige hoofdstuk trekken wij de conclusie wat het aandeel is van de wettelijke transactiekosten ten opzichte van de totale investering. Als de wettelijke transactiekosten dicht in de buurt liggen van het (absolute) saldo van het project, dan kunnen de wettelijke transactiekosten bepalend zijn voor het totale resultaat van het project. In dit hoofdstuk geven wij aan bij welk aandeel van de onderzoeksgroep de wettelijke transactiekosten bepalend kunnen zijn voor het resultaat van het project. In paragraaf 3.5 noemen wij dit de categorie met een 'neutrale business case'.

In dit hoofdstuk geven wij eerst aan welk percentage van de totale onderzoeksgroep in deze categorie valt. Vervolgens scherpen wij de analyse net als in hoofdstuk 4 aan door de onderzoeksgroep nader te analyseren en één type en één archetype buiten beschouwing te laten.

5.1. Algemeen beeld: wettelijke transactiekosten bij 13% van projecten bepalend

Op basis van onze analyse van gegevens van circa tweehonderd unieke projecten concluderen wij dat bij circa 13% van de projecten de wettelijke transactiekosten bepalend kunnen zijn voor het resultaat. Deze 13% zijn die projecten met een min of meer neutraal resultaat van de business case[21]. Onderstaande tabel laat zien hoe de verdeling van de onderzoeksgroep van tweehonderd projecten zich verdeelt over de drie categorieën van de business case.

Categorieën	Aantal projecten	Aandeel
Negatievere projecten	59	29%
Projecten in bandbreedte (-0,91% en 0,91%)	26	13%
Positievere projecten	115	58%

Tabel 15: Projecten in bandbreedte saldo/investeringen -0,91% en 0,91% (gehele onderzoeksgroep).

5.2. Aangescherpt beeld: wettelijke transactiekosten bij 13% van projecten bepalend

De bovenstaande conclusies over de wettelijke transactiekosten baseren wij op de analyse van de gehele onderzoeksgroep, dus alle tweehonderd projecten. Wij scherpen het beeld net als in hoofdstuk 4 aan door de onderzoeksgroep te zuiveren voor één type project (uitleg) en één archetype (van wonen naar wonen).

Op basis van onze aangescherpte analyse concluderen wij dat bij circa 13% van de projecten de wettelijke transactiekosten bepalend kunnen zijn voor het resultaat. Wij concluderen dus dat het aandeel projecten niet wijzigt vanwege de beperkte wijziging van de omvang van de wettelijke transactiekosten.

[21] Bij deze projecten bedraagt het saldo van de business case circa 0,9% van de totale investering bedraagt en hebben de wettelijke transactiekosten dus een fundamentele invloed op het resultaat. De wettelijke transactiekosten bedragen immers gemiddeld 0,9% van de investering.

6. GEVOELIGHEIDSANALYSE

Op verzoek van de begeleidingscommissie brengen wij de gevoeligheid van twee variabelen in beeld, enerzijds van het tarief voor kadastrale kosten en anderzijds van het aandeel verwervingen dat leidt tot fiscale kosten. Beide gevoeligheden hangen samen met het aantal en de omvang van de overdrachten vanwege de vrijwillige stedelijke herverkaveling.

6.1. Tarief kadaster o.b.v. één ruilakte: 0,12% tot 0,14% daling wettelijks transactiekosten

Indien een wettelijke regeling het mogelijk maakt om de diverse overdrachten te organiseren door middel van één ruilakte, conform de ruilakte in de Wilg, dan leidt dat tot een vermindering van de kadastrale kosten ten opzicht van de situatie dat partijen meerdere overdrachten afzonderlijk moeten organiseren. Het Kadaster geeft aan met een ruilakte het gemiddelde tarief per overdracht aanzienlijk daalt tot gemiddeld € 897,50[22] per overdracht.

Dit lagere gemiddelde tarief leidt tot een daling van de wettelijke transactiekosten. Bij de gehele onderzoeksgroep dalen de gemiddelde wettelijke transactiekosten tot 0,77%. Bij de aangescherpte analyse dalen de wettelijke transactiekosten tot 0,99%. De daling betreft respectievelijk 0,14% en 0,12%.

6.2. Vermindering aandeel verwerving: 0,39% daling wettelijke transactiekosten

Wij nemen in onze analyse aan dat 30% van de totale inbrengwaarde ofwel van de totale verwerving belast is met overdrachtsbelasting. Dit aandeel ligt aan de bovenkant van de ervaringscijfers van het Kadaster op basis van de Wilg. Als wij er vanuit gaan dat dit percentage 10% bedraagt, dan dalen de wettelijke transactiekosten tot 0,52%. Dat betreft een daling van 0,52%. Wij concluderen dat de wettelijke transactiekosten in hoge mate gevoelig zijn voor het aandeel verwerving of inbrengwaarde dat leidt tot fiscale kosten.

[22] Dit bedrag is het gemiddelde van de door het Kadaster opgegeven referenties € 583,- (Resort Haamstede) en € 1.212,- (Nijmegen).

7. CONCLUSIES EN ADVIES

Wij komen tot onderstaande conclusies over de door de begeleidingscommissie geformuleerde onderzoeksvragen.

In hoeverre vormen de wettelijke transactiekosten van ruil van grond en vastgoed een belemmering voor vrijwillige stedelijke herverkaveling?

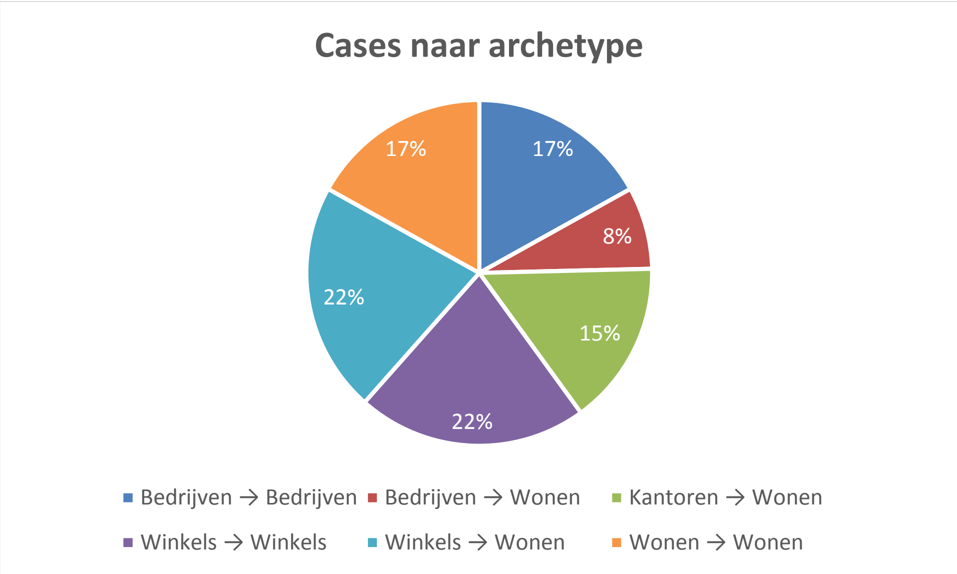
- In algemene zin concluderen wij dat de wettelijke transactiekosten in het merendeel van de gevallen maar beperkt van betekenis zijn voor het wel of niet doorgaan van projecten.
- De wettelijke transactiekosten bedragen gemiddeld 0,9% van de totale investeringskosten in de grondexploitatie van projecten die vergelijkbaar zijn met vrijwillige stedelijke herverkaveling.
- Bij 13% van de projecten kunnen de wettelijke transactiekosten net doorslaggevend zijn voor het saldo van het project. Bij deze 13% van de projecten kunnen de wettelijke transactiekosten een belemmering vormen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.
- Deze algemene conclusies baseren wij op een analyse van tweehonderd projecten van publieke en private partijen.
- Indien wij de onderzoeksgroep van tweehonderd specifiek richten op binnenstedelijke projecten, dan stijgt het aandeel wettelijke transactiekosten licht tot 1,1%.
- Het werken met één ruilakte (verminderen papierwerk, conform de Wilg) leidt tot een beperkte daling van de wettelijke trasactiekosten naar 0,8% tot 1,0%.

Welke wettelijke transactiekosten zijn het meest bepalend?

- Als wettelijke transactiekosten definiëren wij:
  - fiscale kosten, die niet zijn door te rekenen aan de eindgebruiker;
  - kadastrale kosten;
  - notariële kosten.
- De fiscale kosten zijn het meest bepalend voor de omvang van de wettelijke transactiekosten.
  - Bij de gehele onderzoeksgroep bepalen zij ⅔ deel van de wettelijke transactiekosten.
  - Bij binnenstedelijke projecten bepalen zij zelfs ¾ deel van de wettelijke transactiekosten.

BIJLAGE 1: ANALYSE CASES BEKEND BIJ KADASTER

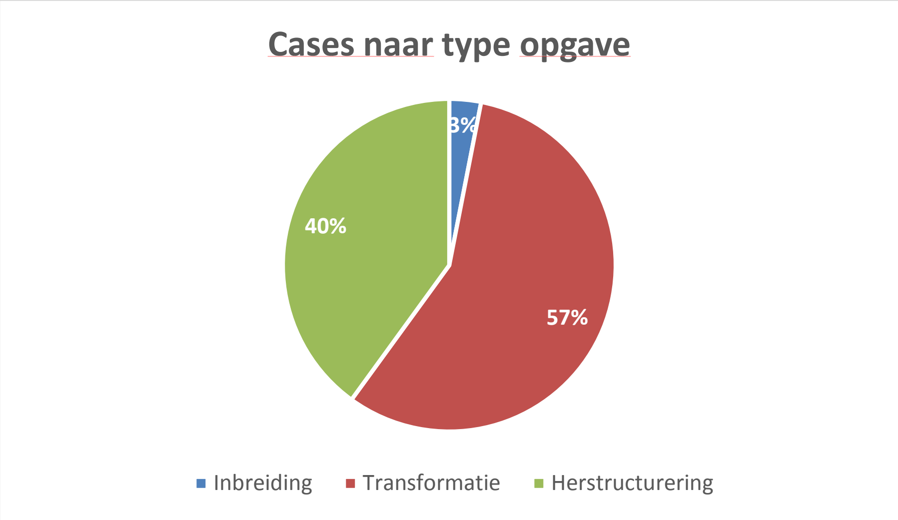
Wij onderzochten de cases of initiatieven van stedelijke herverkaveling die bij het Kadaster bekend zijn. Het gaat om 65 verschillende cases. In afstemming met het Kadaster deelden wij de verschillende cases in in de zes gedefinieerde archetypen. Navolgend figuur geeft de verdeling van de 65 cases over de zes archetypen weer. Wij maken hieruit op dat de gedefinieerde archetypen aansluiten bij de cases en initiatieven die bekend zijn bij het Kadaster.



Figuur a: Verdeling initiatieven naar archetype

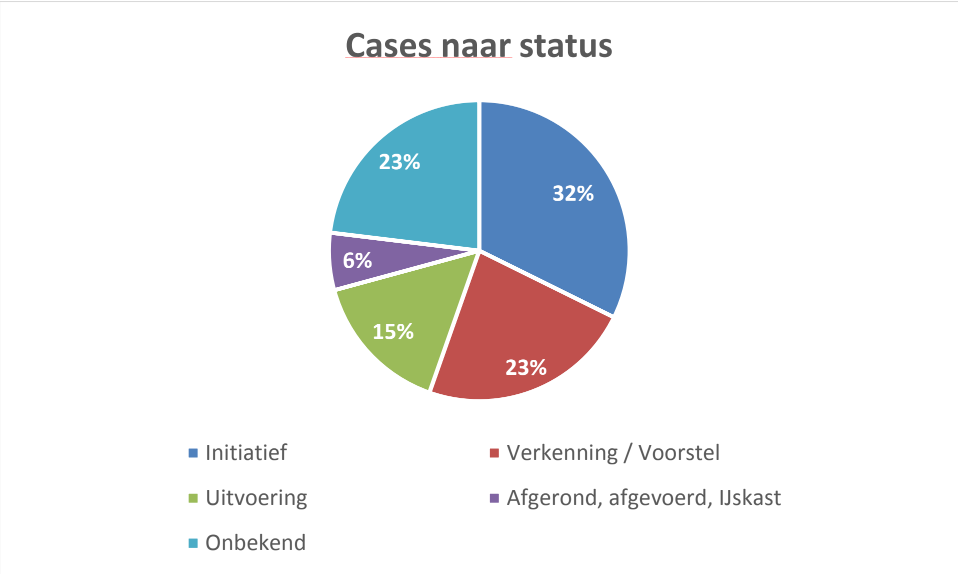
Bij het Kadaster zijn relatief veel cases en initiatieven bekend die passen in het archetype ‘Van winkels naar wonen’ en ‘Van winkels winkels’ en relatief weinig initiatieven die passen binnen het archetype ‘Van bedrijven naar wonen’.

Wij deelden de cases en initiatieven die bekend zijn bij het Kadaster in in verschillende typen opgaven: inbreiding, transformatie en herstructurering. Er is sprake van inbreiding wanneer de herverkaveling op een onbebouwd terrein binnen bestaand stedelijk gebied plaats vindt. Bij herstructurering behoudt een reeds bebouwde locatie zijn functie. In geval van transformatie wijzigt de functie van (deel van) een locatie. Navolgend figuur geeft de verdeling van de cases naar de verschillende typen opgaven weer.
Veel cases en initiatieven die bij het Kadaster bekend zijn gaan uit van transformatie. Een relatief klein aandeel (3%) van de cases wordt gekwalificeerd als inbreiding.



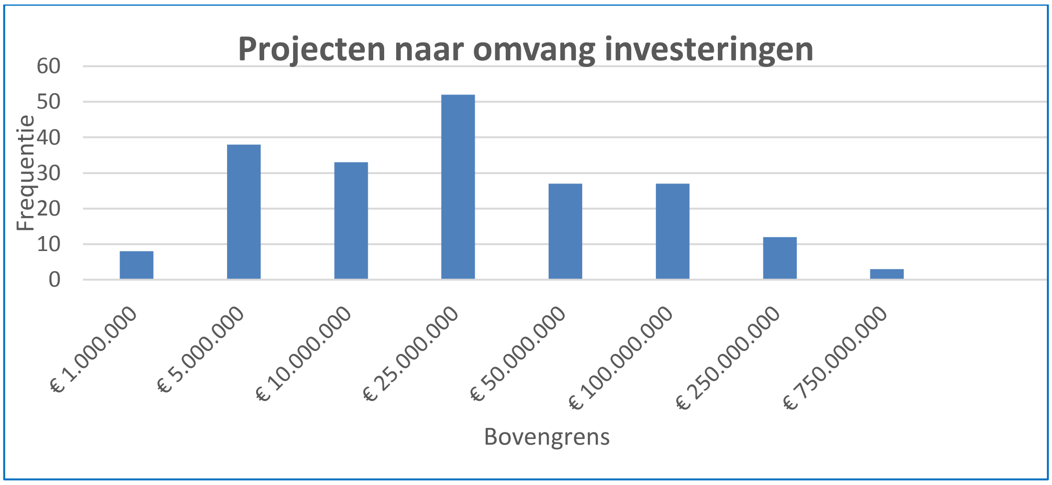
Figuur b: Cases naar type opgave

Uit de analyse van de bij het Kadaster bekende cases blijkt dat relatief veel cases en zich in een eerste initiërende of verkennende fase bevinden. Navolgend figuur geeft een overzicht van de status van de verschillende archetypen weer.

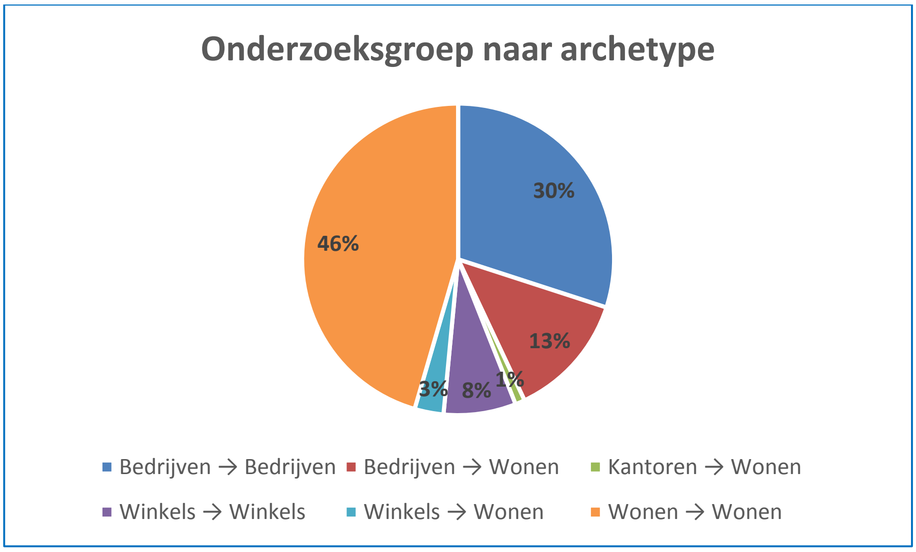


Figuur c: Cases naar status

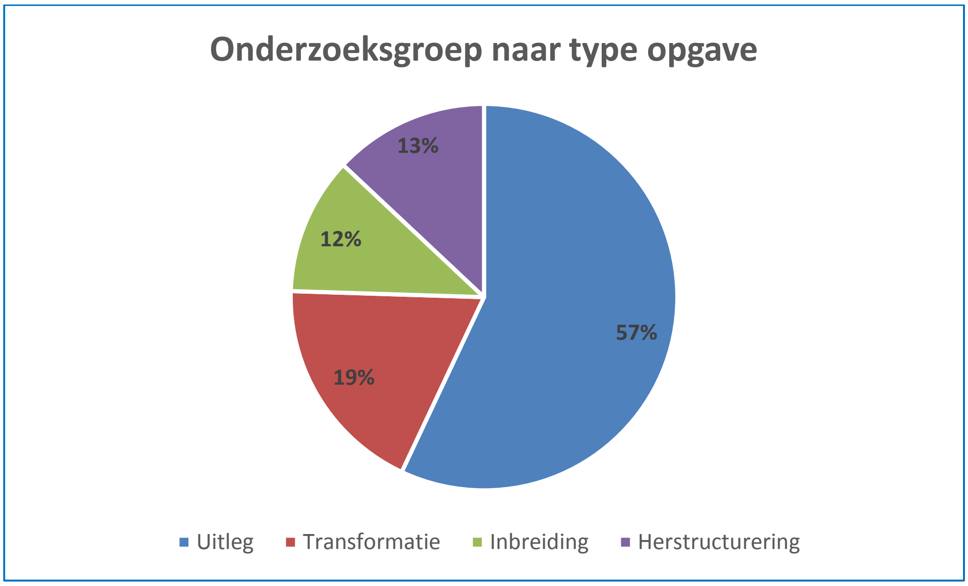
BIJLAGE 2: OVERZICHT ONDERZOEKSGROEP



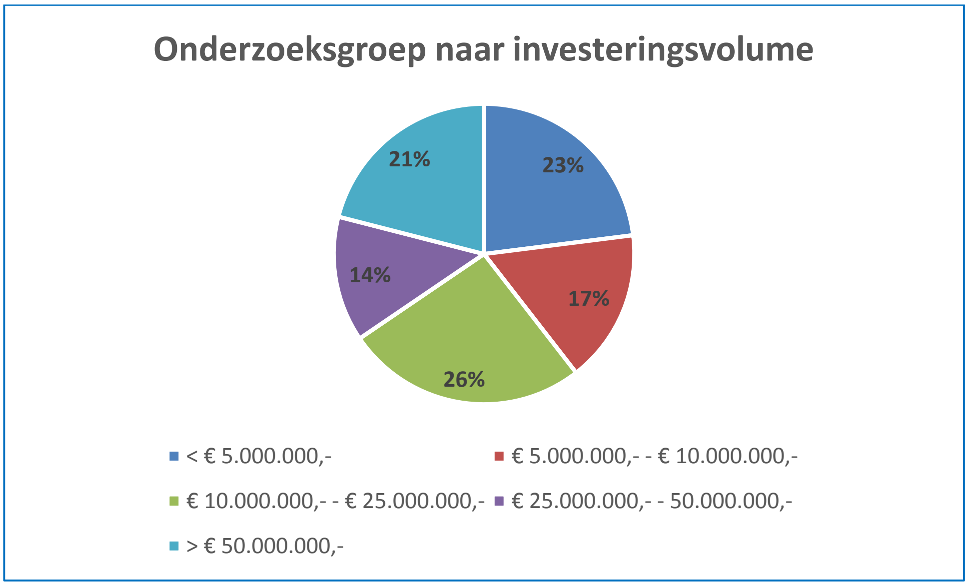
Figuur d: Omvang en frequentie onderzoeksgroep projecten.



Figuur e: Verdeling casestudies naar archetype.



Figuur f: Verdeling casestudies naar type opgave.



Figuur g: Verdeling casestudies naar investeringsvolume.

BIJLAGE 3: NADERE UITGANGSPUNTEN WETTELIJKE TRANSACTIEKOSTEN

Fiscale kosten

Per archetype variëren wij met het tarief overdrachtsbelasting dat van toepassing is. Navolgende tabel geeft onze aannames weer welk aandeel van de inbrengwaarde/verwerving onder het tarief van 2% en onder het tarief van 6% overdrachtsbelasting valt, per archetype.

Archetype	Aandeel overdrachts-belasting 2%	Aandeel overdrachts-belasting 6%
Bedrijven → Bedrijven	0%	100%
Bedrijven → Wonen	0%	100%
Kantoren → Wonen	0%	100%
Winkels → Winkels	25%	75%
Winkels → Wonen	25%	75%
Wonen → Wonen	75%	25%

Tabel h: Aandeel overdrachtsbelasting per archetype

Kadastrale kosten

De kadastrale kosten zijn gebaseerd op de door het Kadaster uitgewerkte casussen 'Nijmegen Spoorzone West' en 'Resort Haamstede'. Navolgende tabel geeft een overzicht van de kadastrale kosten bij een deelruiling uit de casus 'Nijmegen Spoorzone West', waar overdracht in drie akten plaats vindt.

Methode 1: Levering in drie akten

Actie	Tarief	Aantal	Kosten
Erfdienstbaarhedenonderzoek	€ 264	5	€ 1.320
Inschrijving besluit publiekrechtelijke beperking	€ 13	1	€ 13
Splitsen met voorlopige kadastrale percelen	€ 90	9	€ 810
Inschrijven ruilakten met voorlopige kadastrale grenzen	€ 168	2	€ 336
Inschrijving ruilakten met voorlopige kadastrale grenzen (via KIK)	€ 103	1	€ 103
Verificatie	€ 785	7	€ 5.495
Doorhaling hypotheek	€ 44	1	€ 44
Inschrijving hypotheekakte via KIK	€ 103	1	€ 103
Samenvoegen percelen	€ 295	3	€ 885
Totaal			**€ 9.109**

Tabel i: Kadastrale kosten op basis van levering in drie akten Bron: Kadaster, 2014

Uitwerking van een deelruiling in de casus 'Nijmegen Spoorzone West', waarbij een ruiling tussen drie partijen plaats vond, blijkt dat de kadastrale kosten per overdracht € 1.822,- bedragen. In totaal vonden vijf overdrachten binnen drie akten plaats. De totale kadastrale kosten bedragen € 9.109,-. Het totale oppervlakte van de betrokken percelen bedroeg 5.97.70 ha (59.770 m²). In totaal werd een oppervlakte met een grootte van 0.95 ha (9.500 m²) geruild. Het aandeel geruilde grond bedraagt 15,89% van het totale

oppervlakte. Wanneer ruil volgens ruilverkaveling bij overeenkomst zoals onder de Wilg in één ruilakte wordt vormgegeven, ontstaan gemiddeld lagere kadastrale kosten per overdracht. Het Kadaster werkte deze variant uit voor een dezelfde deelruiling uit de casus 'Nijmegen Spoorzone West'. Navolgende tabel geeft inzicht in de opbouw van de kadastrale kosten bij één ruilakte.

Methode 2: Overdracht in één ruilakte

Actie	Tarief	Aantal	Kosten
Erfdienstbaarhedenonderzoek	€ 264	5	€ 1.320
Inschrijven ruilakte	€ 168	1	€ 168
Samenvoegen percelen	€ 295	1	€ 295
Splitsen voorlopige kadastrale grenzen	€ 90	2	€ 180
Verficatie	€ 785	2	€ 1.570
Inschrijven hypotheekakte via KIK	€ 103	1	€ 103
Totaal			**€ 3.636**

Tabel j: Kadastrale kosten op basis van levering in één ruilakte Bron: Kadaster, 2014

De totale kadastrale kosten zijn in dit geval € 3.636,-, wat overeenkomt met € 1.212,- per overdracht.

Op basis van de casus 'Resort Haamstede', die door het Kadaster is uitgewerkt, blijken de kadastrale kosten per overdracht € 583,- te bedragen. In totaal vinden in deze casus 78 overdrachten plaats tussen 39 eigenaren in één ruilakte. De kadastrale kosten op basis van de tarieven in 2014 bedragen € 45.475,-.

In de gevoeligheidsanalyse hanteren wij kadastrale kosten ter hoogte van € 898,- per overdracht. Dit bedrag is het gemiddelde van de kadastrale kosten per overdracht bij de casus 'Resort Haamstede', te weten € 583,- en de gemiddelde kadastrale kosten per overdracht in de casus 'Nijmegen Spoorzone West' bij één ruilakte, te weten € 1.212,-.

Aantal overdrachten afhankelijk van omvang totale investeringen

Wij voerden onderzoek uit naar de eigendomssituatie in tien exploitatieplannen. Wij berekenden het gemiddeld aantal percelen en het gemiddelde investeringsvolume. Hierbij nemen wij aan, overeenkomstig het aandeel van de inbrengwaarde of verwervingen dat met overdrachtsbelasting belast is, dat 30% van het aantal percelen wordt overgedragen.

Uit de onderzochte exploitatieplannen leiden wij het gemiddeld aantal percelen per € miljoen investeringsvolume uit af. Op basis van het gemiddeld aantal percelen per € miljoen bepalen wij het gemiddeld aantal overdrachten voor de verschillende categorieën investeringsvolume. Navolgende tabel toont de berekening van het aantal overdrachten dat wij uit de tien onderzochte exploitatieplannen herleiden.

Investeringsvolume	Aantal projecten (*n*)	Gemiddelde investering	Gemiddeld aantal percelen	Aantal percelen VSH (30%)	Aantal percelen per € miljoen investeringsvolume	Aantal overdrachten (berekend)	Aantal overdrachten (gehanteerd)
< € 5.000.000,-	2	€ 3.369.903	12,0	3,6	1,07	3	5
€ 5.000.000,- - € 10.000.000,-	2	€ 7.400.077	11,5	3,5	0,47	3	10
€ 10.000.000,- - € 25.000.000,-	2	€ 15.123.756	32,0	9,6	0,63	11	20
€ 25.000.000,- - 50.000.000,-	1	€ 27.276.194	40,0	12,0	0,44	16	30
> € 50.000.000,-	3	€ 84.714.776	88,3	26,5	0,31	38	40

Tabel k: Onderbouwing aantal overdrachten op basis van tien exploitatieplannen

Notariële kosten

De kosten voor het notarieel verlijden van een akte bedragen gemiddeld circa € 500,-. De hoogte van deze kosten blijkt uit ons onderzoek naar de prijs waarvoor notarissen het verlijden van een akte aanbieden. De totale notariële kosten zijn, net als de kadastrale kosten, afhankelijk van het aantal overdrachten dat plaatsvindt.

BIJLAGE 4: OVERZICHT DATA EN BRONNEN

Literatuur:

- *'Grenzen verschuiven, Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling', juni 2014.*
- *'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties', A.G. Bregman en H.W. de Wolff, 2011.*
- *'Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling', H.W. de Wolff, R. Lint en E. van der Putten, 2004.*
- *'Ruilen en kosten, - Kadastrale kosten en ruilen uiteengezet', J.B. Groot Nibbelink en G.A.H.J. Kuijer, december 2014*
- *'Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?' J. Rheinfeld, juli 2014*
- *'De CV/BV in vogelvlucht', O. Laan, Vastgoedrecht 2010*

Data:

- *www.ruimtelijkeplannen.nl*
- *Planviewer*
- *Gemeentelijke websites*

BIJLAGE 5: BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestaat uit:

- Niek van der Heiden, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Erin Schoute, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Jeroen van Vliet, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Leo Nooteboom, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Rudolf Haije, ministerie van Economische Zaken
- Rob de Boer, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Guido Kuijer, Het Kadaster
- Jan Frans de Groot, Houthoff Buruma